



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2018

Gastkommentar: Die "Selbstbestimmungsinitiative" ist ein Kind der Empörung

Diggelmann, Oliver

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-159679>
Newspaper Article

Originally published at:

Diggelmann, Oliver. Gastkommentar: Die "Selbstbestimmungsinitiative" ist ein Kind der Empörung. In:
Neue Zürcher Zeitung, 16 November 2018, 9.

Die «Selbstbestimmungsinitiative» ist ein Kind der Empörung

Gastkommentar

von OLIVER DIGGELMANN

Die Selbstbestimmungsinitiative ist ein Kind der Empörung. Als das Bundesgericht 2012 den «Aus-schaffungsartikel» der Verfassung entschärfte, in-dem es sich bei dessen Anwendung als an die EMRK gebunden erklärte, sahen manche nur den unverfrorenen Angriff auf die Volksrechte: Schon wieder werden einem an der Urne erfolgreichen Volksbegehren nachträglich die Zähne gezogen, diesmal durch die Justiz!

Erosion und Hochzonungsdruck

Im letzten Vierteljahrhundert häuften sich Erfah-rungen rechtlicher oder faktischer Grenzen der Volksrechte. Auf beiden Seiten des politischen Spektrums. Die «Alpeninitiative» zum Schutz des Berggebietes, vor 24 Jahren angenommen, wurde in zentralen Punkten nie umgesetzt, weil sie für die Schweiz wichtigen europäischen Vereinbarungen zum Transitverkehr widersprach. Bei der «Massen-einwanderungsinitiative» verzichtete das Parla-ment auf eine wortgetreue Umsetzung, weil dies mit den bilateralen Verträgen nicht vereinbar ge-wesen wäre und wohl das Ende des Binnenmarkt-zugangs bedeutet hätte.

Wäre am 23. September die «Fair Food»-Initia-tive für umweltfreundlich und fair produzierte Lebensmittel angenommen worden, so hätte eine den Initiativtext ernst nehmende Umsetzung WTO-Recht verletzt. Man könnte noch das halbe Dutzend Initiativen nennen, die offen oder zumin-dest möglicherweise mit internationalen Men-schenrechtsgarantien kollidierten. Worum es mir hier geht, sollte deutlich geworden sein: In allen diesen Fällen ist der Gebrauch der Volksinitiative belastet. Man kann sie zwar ergreifen, aber etwas «funktioniert nicht».

Sollte das Instrument der Verfassungsinitiative nicht gerade ermöglichen, jederzeit auf im Prinzip jede politische Sachfrage zuzugreifen, und zwar ohne Umwege über Parlament und Regierung? Sollte ein Verfassungsartikel deshalb nicht Vorrang vor völkerrechtlichen Normen geniessen, anstatt durch diese relativiert zu werden? Die Selbst-bestimmungsinitiative reagiert letztlich auf ein dif-fuses Gefühl von Ohnmacht, für das die Befürwor-ter mal diesen und mal jenen verantwortlich ma-chen: mal die EU, mal das Völkerrecht, zuweilen das Bundesgericht und regelmässig auch das an-geblich elitäre Parlament.

Hauptursache solcher Ohnmachtsgefühle ist aber, allgemein gesprochen, ein struktureller Druck zur «Hochzonung der Politik» auf höhere Politik-ebenen. Die Technikentwicklung und die freie Marktwirtschaft waren und sind dabei die beiden Haupttreiber. Durch den technischen Fortschritt vergrössert sich die Reichweite menschlicher Handlungen und damit der Bestand an grenzüber-schreitenden Sachverhalten. Folge ist ein laufender

Hauptursache solcher Ohnmachtsgefühle ist ein struktureller Druck zur «Hochzonung der Politik» auf höhere Politikebenen.

Bedarf an Lösungen «auf höherer Ebene» und da-mit eine steigende Zahl völkerrechtlicher Verträge und internationaler Organisationen.

Der zweite Treiber, die «DNA» der Markt-wirtschaft, drängt in neue Räume, wo grösseres Wachstum lockt. Die Geschichte seit dem Zwei-ten Weltkrieg ist zum guten Teil eine Geschichte der Integration von Wirtschaftsräumen mittels völkerrechtlicher Verträge. Die Schweiz beteiligt sich daran oft «defensiv», um Nachteile infolge von Zusammenschlüssen Dritter aufzufangen. Die Beteiligung an der Gründung der Efta 1960 war motiviert durch die Entstehung der EWG drei Jahre zuvor, und auch der geplante Beitritt zum EWR und später der Abschluss der bilate-ralen Verträge waren letztlich Reaktionen auf die Schaffung des europäischen Binnenmarkts. Als Katalysator solcher Internationalisierungsschübe wirken oft ökonomische Krisen, grosse Scha-densereignisse oder Kriege.

Sie machen Einsichten in die Dringlichkeit kooperativer Lösungen unter veränderten Politik-

bedingungen zuweilen unausweichlich. So «erzeu-gen» moderne Formen von Terrorismus Verträge über Datenaustausch, und Umweltkatastrophen stehen am Anfang gemeinsamer Präventionsan-strengungen. In die Zukunft weitergedacht: Ein weltweiter Ausfall des Bankensystems wegen Cyberattacken wäre ein plausibler Beginn griffiger internationaler Regulierung und Kontrolle des Internets. All diese Entwicklungen ziehen Druck und manchmal Zwang nach sich, die niemanden freuen und schon gar nicht die staatliche Demo-kratie. Die Ohnmachtserfahrungen bei den Volks-rechten stehen damit in unmittelbarem Zusam-menhang.

Empörung als Ratgeber

Empörung kann als Reaktion auf Ohnmachts-gefühle nicht überraschen. Oft geht sie allerdings Hand in Hand mit heiklen kompensatorischen und am Ende mehr symbolischen Demonstratio-nen von Handlungsmacht und Selbstbewusstsein, und zwar typischerweise dort, wo noch reale Handlungsspielräume bestehen. Die staatliche Demokratie, die feierlich in ihre Verfassung schreibt, dass für sie immer noch gilt, was sie selbst beschliesst – und dass sie dies auch durch-setzen wird, handelt ähnlich wie der unter Anpas-sungs- und Leistungsdruck leidende Büroange-stellte, der zu Hause bei Frau und Kindern ein hartes Regime aufzieht, keinen Widerspruch dul-det und beim Abendessen grimmig über seinen Vorgesetzten herzieht. Ausgeblendet wird ein Grundsachverhalt der heutigen Welt: die substan-zielle, zwar langsame, aber doch stetig fortschrei-tende Immobilisierung der staatlichen Demokra-tie infolge Hochzonung von Politik.

Das Phänomen ist in seiner Dimension nicht leicht erkennbar und facettenreich. Eine Rolle spielt zunächst, dass die «Entscheidungssubstanz» des einzelnen Staates beim Abschluss völkerrecht-licher Verträge unvermeidbar stets geringer sein wird als bei der Binnenrechtsetzung. Bei der Aus-arbeitung oder allfälligen Anpassung völkerrecht-licher Verträge ist der Staat auf die Kooperation seiner Vertragspartner angewiesen, inhaltlich und zeitlich, während er die eigenen Gesetze jederzeit alleine ändern kann. Fundamentale völkerrecht-liche Verträge sind faktisch petrifiziert. Die Grund-prinzipien des WTO-Rechts, die Uno-Charta, das Binnenmarktrecht und auch die materiellen Garantien der EMRK stehen fest. Jenseits dieser Begrenzungen staatlicher Demokratie durch das Völkerrecht selbst erzeugen auch informelle Regu-lative eine ähnliche Wirkung.

Die Regelwerke des Basler Ausschusses über Bankenaufsicht und die OECD-Standards zum Datenaustausch sind Beispiele. Wir könnten das Holdingprivileg oder das Bankgeheimnis theore-tisch autonom wieder einführen, praktisch aber ist diese Möglichkeit wertlos. Internationaler Druck, erzeugt etwa durch Steueroasen-Listen oder Ent-zug freiwillig gewährter Vorteile wie der Anerken-nung der Schweizer Börsenregulierung, kann auch bei informellen Regulativen Anpassungszwang er-zeugen. Keine Demonstration von Selbstbewusst-sein und Handlungsmacht kann diese komplexen Veränderungen wieder einfangen. In diesem Licht betrachtet erinnert die Grundidee der Selbst-bestimmungsinitiative – dass die Volksrechte ge-fälligst «wieder» zuoberst zu stehen haben – ein wenig an das auf dem Tisch tanzende Kind, das darauf vertraut, beim Herunterfallen schon aufge-fangen zu werden.

Gegner und das Unvermeidliche

Nicht bloss bei Befürwortern der Selbstbestim-mungsinitiative ist der Umgang mit dem Anpas-sungsdruck ein neuralgischer Punkt. Manche Initiativgegner reagieren auf das hochgradig ambivalente Phänomen der Internationalisierung mit einer Art Überidentifikation mit dem wohl Unabänderlichen. Das Internationale wird als das von vornherein Bessere und Gute dargestellt, während Sorge um Einbussen bei der staatlichen Demokratie im Ruch blosser Taktik einer reak-tionären Agenda erscheint. Als existierte kein Gefühl eigener Ohnmacht, wo die Internationali-sierung doch auch eigenen Anliegen zuweilen harte Grenzen setzt.

Dass das Internationale sektoriell und oft pre-kär organisiert ist, die Koordinationsprobleme immens sind und dass selbst die leistungsfähigste Organisation zum Schutz der Menschenrechte nur eine Ergänzung zum staatlichen Schutz bieten kann, scheint alles Nebensache. Teilweise lebt hier eine Lesart des Internationale wieder auf, die ihre Wurzeln in den Verheerungen des Ersten Welt-kriegs hat. Staat und Souveränität wurden damals für die Linke zu Gegnern des Fortschritts schlecht-hin. Die Schaffung internationaler Menschen-

rechte nach dem Zweiten Weltkrieg liess das Völ-kerrecht zu einer Art generell gerechtem Korrek-tiv zum latent gefährlichen Staat werden. Die Linke bringt in der Debatte über die Selbstbestim-mungsinitiative jene rebellische innere Stimme barsch zum Schweigen, die sie als Kritikerin der Globalisierung leitet. Auch diese ist vom Völker-recht mit ins Werk gesetzt.

Die sofortige Erklärung der Initiative zur «Anti-Menschenrechte-Initiative» führte zudem zum Rückzug auf vertraute und auch etwas bequeme Konfliktlinien: die Verteidiger der Men-schenrechte gegen jene der Souveränität. Abge-sehen davon, dass dieses gewissermassen einver-nehmliche «Framing» den Initianten wie ein Ge-schenk vorgekommen sein muss, zwang es zu eige-

Rigide Rangfixierungen, wie sie die Initiative in die Verfassung schreiben will, haben stets etwas Über- oder Unterschiessendes.

ner Unredlichkeit. Man musste die Idee eines Vorrangs der Verfassung gegenüber Völkerrecht als extrem und abwegig bezeichnen, obschon ein solcher Vorrang im internationalen Vergleich kei-neswegs aussergewöhnlich ist.

Das eigentliche Problem der Schweiz ist die freisinnige Schöpfung der Verfassungsinitiative ohne grundrechtliche Schranken von 1891. Man ging damals davon aus, dass Initiativtexte nur sehr allgemein formuliert würden und das Parlament die Möglichkeit zu einer abwägenden Konkretisie-rung erhalte. Es sollte anders kommen. Auch beim Vorwurf der Impräzision des Initiativtexts werden versteckt die Finger gekreuzt. Jede Juristin und jeder Jurist weiss, dass Verfassungsnormen typi-scherweise Spielräume offenlassen. Das schrille Herausbeschwören apokalyptischer Szenarien im Fall einer Annahme erklärt sich wohl teilweise da-durch, dass einem mit manch eigenem Argument nie ganz wohl war. Auch wenn stimmen mag, was die politischen Strategieberater so ermüdend wie phantasiefrei wiederholen – dass man mit ein-fachen Botschaften «arbeiten» muss: Richtiger werden sie dadurch nicht.

Spielräume im 21. Jahrhundert

Die Selbstbestimmungsinitiative steht quer zu den Entwicklungen der Zeit und wird keines der hin-ter ihrer Entstehung stehenden Probleme lösen. Die stete Zunahme des Völkerrechts in vormal's rein innerstaatlichen Politikdomänen bedeutet grössere Wahrscheinlichkeiten von Kollisionen völkerrechtlicher Verpflichtungen mit Landes-recht, die «Koordinationsfrage» wird noch an-spruchsvoller werden. Rigide Rangfixierungen, wie sie die Initiative in die Verfassung schreiben will, haben in diesem Kontext stets etwas Über- oder Unterschiessendes. Für jede staatliche Demo-kratie unserer Zeit stellt sich aber früher oder spä-ter die Frage, wie sie sich zu den beschriebenen Substanzeinbussen verhalten will.

An schmerzhaften Fragen wird auf Dauer kein Vorbeikommen sein: Welche demokratische Legi-timation ist für den interdependenten Industrie-staat des 21. Jahrhunderts, nüchtern betrachtet, überhaupt realistisch? Wie kann man ein funk-tionierendes Staatswesen erhalten und weiterent-wickeln, in dem die autonomen Entscheidungsm-öglichkeiten gegenüber blosser Mitsprache auf internationaler Ebene an Boden verlieren? Wie muss sich die Schweiz organisieren, um ihre durch-aus vorhandenen internationalen Spielräume nut-zen zu können?

Politik ist im Alltag ein Handwerk des Kleintei-ligen. Wird die Schweiz sich den anspruchsvolleren Fragen nur zuwenden, wenn Krisen sie dazu zwin-gen? Ein anderer Weg wäre an sich denkbar, auch wenn er derzeit als unwahrscheinlich erscheint. Voraussetzung wäre vor allem ein uneitler und kl-uger Blick auf die Realität eigener Wirkungsmacht. Also durchaus selbstbewusst – allerdings im Sinne von sich seiner selbst und seiner Grenzen bewusst.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staats-recht an der Universität Zürich. 2018 erschien von ihm «Völkerrecht. Geschichte und Grundlagen mit Seiten-blicken auf die Schweiz» (Verlag Hier und Jetzt, Baden).

Die direkte Demokratie stärken

Gastkommentar

von RENÉ ROCA

Die Initiative «Schweizer Recht statt fremde Rich-ter» formuliert einen verfassungsrechtlichen Grundsatz, der jedem Demokraten einleuchtet. Die Verfassung des eigenen Landes ist die Grund-lage des rechtsstaatlichen Wirkens gegen innen wie gegen aussen.

Als Teil des Souveräns schliesse ich keinen völ-kerrechtlichen Vertrag ab, der der eigenen staat-lichen Verfassung widerspricht. Dass unser Bun-desgericht diesen Grundsatz seit geraumer Zeit nicht mehr vollumfänglich beachten will, ist der Grund der Initiative.

Die Gewaltenteilung ist neben der Volkssouve-ränität seit der europäischen Aufklärung eine zen-trale Grundlage eines demokratischen Rechtsstaa-tes. Im Jahre 2012 vollzog das schweizerische Bun-desgericht einen folgeschweren Paradigmen-wechsel, indem es festhielt, zukünftig das Völkerrecht über das schweizerische Landesrecht, sprich die Bundesverfassung, zu stellen.

Das Bundesgericht hält fest: «Besteht ein ech-ter Normkonflikt zwischen Bundes- und Völker-recht, so geht grundsätzlich die völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz vor; dies gilt selbst für Abkommen, die nicht Menschen- oder Grund-rechte zum Gegenstand haben.»

Ohne Diskussion und eidgenössische Abstim-mung missachtet das Bundesgericht damit das Ge-waltenteilungsprinzip und stellt sich selbstherrlich über das Volk, das Parlament und die Regierung.

Altbundesrat Arnold Koller bezeichnet die letzte Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 noch heute als «blosse Nachführung». Nam-hafte Juristen prophezeiten aber bereits kurz nach der knappen Annahme der neuen Bundesverfas-sung, dass nun bezüglich unseres Staatswesens «kein Stein auf dem anderen bleiben» werde.

Artikel 5 der geltenden Bundesverfassung be-sagt: «Bund und Kantone beachten das Völker-recht.» Nirgends wird beschrieben, was man genau

Der schweizerische Bundesstaat hat seit seinem Bestehen die Menschenrechte und das Völkerrecht nicht nur beachtet, sondern gefördert.

unter Völkerrecht zu verstehen hat, nie gab es eine Aufklärung zum Verhältnis der Bundesverfassung zum Völkerrecht oder eine Debatte dazu.

Selbstherrlich will uns nun der Richterstand vorschreiben, wie der Artikel 5 BV ausgelegt wer-den soll. Das Ziel ist, die Schweiz internationalen, teilweise ideologisch bestimmten Normen zu unterwerfen. Alles nur Nachführung?

Der schweizerische Bundesstaat hat seit seinem Bestehen die Menschenrechte und das Völkerrecht nicht nur beachtet, sondern gefördert.

Dass die Selbstbestimmungsinitiative die Men-schenrechte gefährde, ist eine absurde Behaup-tung. Die Initiative stellt im Gegenteil das recht-mässige Verhältnis von Landesrecht und Völker-recht wieder her. Diese Diskussion ist nötig und konkretisiert endlich den erwähnten Artikel 5 unserer Bundesverfassung.

Die ganze Entwicklung zum schweizerischen Bundesstaat wäre nicht möglich gewesen ohne die Beachtung und Umsetzung der Menschenrechte, auch wenn nicht alles von Anfang an perfekt war und das Frauenstimm- und -wahlrecht viel zu spät eingeführt wurde.

Die Menschenrechte waren bis zur letzten Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 allenfalls einzeln erwähnt, aber nicht insgesamt aufgezählt. Das hiess nicht, dass sie nicht Grund-lage des Staatswesens waren, sie waren gewisser-massen «implizit» Teil der Verfassung. Damals wussten das die Staatsrechtler, und das Bundes-gericht legte dementsprechend Verfassung und Gesetze aus.

René Roca ist Historiker, Gymnasiallehrer und Leiter des Forschungsinstituts direkte Demokratie.